Office des
Professions
du Québec

930, Chemin Ste-Foy
Québec 6
G1S 2L4

LE TECHNICIEN ET LE SYSTEME PROFESSIONNEL DU QUEBEC

André DESGAGNE, président
de l'Office des professions
du Québec.

LEGISLATIVE LIBRARY
FREDERICTON
RECEIVED

Allocution prononcée à Québec,
au Colloque sur l'enseignement
des sciences géodésiques,
le 19 octobre 1977.

INTRODUCTION

C'est avec plaisir que j'ai accepté, en tant que président de l'Office des professions, de participer à ce colloque sur l'enseignement des sciences géodésiques, d'autant plus que le thème de cette séance de clôture, "la place du technicien dans le monde professionnel de demain", rejoint les préoccupations de l'Office.

En effet, plusieurs des groupes qui ont présenté une demande pour être constitués en corporation professionnelle en vertu du Code des professions, réunissent des techniciens.

Face à ces demandes, l'Office des professions ne doit pas seulement déterminer si la protection du public exige d'octroyer l'autogestion professionnelle. Il doit s'interroger sur les répercussions de la création d'une corporation professionnelle sur le champ d'exercice des professions connexes, plus globalement sur la place des groupes concernés au sein des producteurs de biens et services. C'est dans ce cadre élargi que je me permettrai de développer le thème proposé.

Je décrirai donc le contexte historique dans lequel est apparu le technicien. Je mentionnerai ensuite quelques problèmes découlant du mode actuel d'organisation du travail. Enfin, j'énumérerai quelques mesures susceptibles de favoriser un agencement harmonieux des activités des différents groupes exerçant dans le secteur des services professionnels.

1.0 L'apparition du technicien dans l'organisation du travail

Dans tous les domaines, le technicien apporte aujourd'hui une contribution indispensable à la production de biens et de services. Dans le secteur de la santé, par exemple, où, jadis, le médecin pouvait dispenser sans aide ses services, on retrouve aujourd'hui vingt professions reconnues par le Code des professions, dont plusieurs réunissent des techniciens. Pour assurer des soins complets aux malades, le médecin doit maintenant recourir aux services de l'infirmière, de l'infirmière-auxiliaire, du technologiste médical, du technicien en radiologie et de nombreuses autres personnes.

Le technicien est apparu dans le monde du travail avec la révolution industrielle et le développement des sciences et des techniques.

La révolution industrielle a remplacé le mode de production artisanal, où le travailleur autonome assumait seul l'ensemble des opérations de production, par un nouveau mode de production caractérisé par la division du travail.

Le développement simultané des sciences et des techniques explique aussi, dans une certaine mesure, l'apparition du technicien dans l'organisation du travail. On constate en effet qu'à mesure que les connaissances se précisent dans un champ donné, elles deviennent susceptibles d'applications techniques. Par exemple, dans le domaine de l'évaluation foncière, la recherche sur les facteurs influençant la valeur des biens fonciers et immobiliers a permis le développement de techniques d'évaluation.

Dans ce contexte, l'enseignement des techniques devait connaître une évolution remarquable. Au Québec, à la suite des rapports Tremblay et Parent, on a procédé à l'implantation d'un réseau de Collèges d'enseignement général et professionnel qui a accéléré la formation de diverses catégories de techniciens préparés pour répondre à des besoins particuliers du marché du travail.

2.0 Difficultés reliées à l'organisation du travail

Le technicien s'est ainsi imposé dans le processus de production et sa place ne peut plus être contestée. Cependant, les difficultés que pose son insertion dans le monde du travail mettent en relief certains problèmes découlant de la division des tâches.

Une première façon selon laquelle les tâches sont divisées conduit à une hiérarchisation des occupations. Celle-ci entraîne des relations dites "verticales" entre personnes situées à différents niveaux de responsabilité dans le processus de production.

Ainsi, dans le secteur professionnel, les problèmes qui se posent ne concernent pas que la répartition des tâches entre les travailleurs de niveaux différents mais aussi le partage des responsabilités entre eux.

Par exemple, l'ingénieur est responsable non seulement de son propre travail, mais aussi de celui des personnes qui participent à l'exécution des plans et devis qu'il conçoit. Certains conflits peuvent naître lorsqu'il s'agit de définir les actes que peuvent poser ces personnes.

Mais la division des tâches ne s'opère pas seulement sur le plan vertical. En effet, depuis longtemps déjà, sur un plan horizontal cette fois, des professions détenant la même autonomie et les mêmes responsabilités connaissent une situation analogue. Ainsi, la définition des champs de pratique a créé, en matière de fiscalité, des tensions entre les professions comptables et les avocats. Il existe également des sujets de désaccord entre les agronomes, les ingénieurs forestiers et les évaluateurs agréés dans le champ de l'évaluation des terres agricoles et des boisés; de même, les architectes et les ingénieurs, les avocats et les notaires ont de la difficulté à délimiter leurs champs de pratique respectifs. Ces problèmes, qui existaient entre professions plus anciennes, se posent actuellement entre des groupes de techniciens oeuvrant dans des champs d'activité connexes et risquent de s'accentuer dans l'avenir.

L'apparition d'un grand nombre de nouvelles professions associée à la division des tâches, n'affecte pas seulement les relations interprofessionnelles. D'autres aspects de la production et de la consommation des services professionnels, tels que la polyvalence de la main-d'oeuvre et l'adaptation des services aux besoins des usa-

gers, doivent également être pris en considération. On peut s'interroger, par exemple, sur les effets respectifs de la spécialisation de la formation et d'un cloisonnement des tâches sur la mobilité et sur la polyvalence des professionnels.

L'obligation de recourir à plusieurs professionnels pour l'obtention d'un service complet peut, en outre, créer de l'insatisfaction chez le consommateur. La critique souvent entendue au sujet des soins de santé, selon laquelle un malade est traité en "pièces détachées", mérite qu'on s'y attarde. Est-il possible d'assurer des services spécialisés et de qualité sans recourir à une trop grande division des tâches?

Voilà autant de questions auxquelles l'Office s'intéresse et qui l'ont amené à proposer certaines mesures visant à atténuer les effets de la division excessive des tâches, tant sur le plan horizontal que vertical.

3.0 Quelques mesures en vue d'une solution

Le rapport sur l'"Evolution du professionnalisme au Québec", publié par l'Office des professions en 1976, mettait en évidence plusieurs phénomènes, notam-

ment ceux de l'éclatement des champs de connaissance et du morcellement des activités de travail qui l'a accompagné.

A partir de ces constatations, l'Office a identifié des mesures susceptibles, à son avis, de favoriser l'adaptation du corporatisme professionnel aux nouvelles conditions du marché du travail et l'agencement harmonieux des activités de différents groupes exerçant dans un même champ d'activité ou dans des champs connexes.

3.1 Le titre réservé

L'Office a notamment recommandé au gouvernement d'octroyer aux nouvelles corporations le titre réservé de préférence à l'exercice exclusif.

En effet, ce dernier statut octroie aux membres d'une profession, les médecins, par exemple, un contrôle total du marché; en plus, il soulève des difficultés croissantes d'application, en raison du développement constant de nouvelles professions à l'intérieur de champs de connaissance autrefois occupés par une seule corporation.

Le titre réservé, en revanche, laisse ouvert un champ d'activité, tout en identifiant,parmi les personnes qui exerçent dans ce champ, celles dont la compétence est reconnue par une corporation professionnelle. Ce mécanisme évite d'élever des barrières inutiles entre les professions, et le client reste libre de choisir la personne qui lui semble la plus apte à lui dispenser les services qu'il recherche; il aura tendance à s'adresser aux membres des corporations professionnelles dans la mesure où celles-ci regrouperont les personnes les plus capables d'offrir des services de qualité.

3.2 Regroupement de professionnels

Tout en évitant de créer inutilement de nouvelles barrières entre les professions, l'Office considère que le regroupement d'associations ou de corporations professionnelles pourrait prévenir le morcellement abusif de certains champs d'activité.

Dans l'hypothèse où il recommanderait au gouvernement pareil regroupement, l'Office aurait théoriquement le choix entre deux formules: le regroupement sur une base verticale ou sur une base horizontale. Dans le premier cas,

le technicien en arpentage et l'arpenteur-géomètre, ou l'infirmière et le médecin, par exemple, se retrouveraient à l'intérieur d'une même corporation. Cette formule pose toutefois le problème de la détermination des actes que pourraient poser respectivement des personnes qui, tout en étant membres d'une même corporation, auraient une formation de niveaux différents. En outre, ce mode de regroupement peut créer de sérieux obstacles au travail multidisciplinaire.

Dans son étude en cours sur l'opportunité de reconnaître la Corporation des techniciens professionnels en vertu du Code des professions, l'Office favorise actuellement le regroupement horizontal. Cette formule, par la mise en commun de ressources humaines et financières, apparaît susceptible de favoriser une meilleure organisation de la corporation et de permettre une certaine polyvalence des membres. Toutefois, il ne faudrait pas sous-évaluer les problèmes qui en découlent: avec cette formule, il devient difficile, pour les personnes de niveau collégial qui satisferaient aux exigences d'expérience et de compétence, d'avoir accès à une corporation de niveau universitaire; il devient également difficile, pour une telle corporation, de contrôler la compétence de ses membres, du fait qu'ils exerçent dans un champ très vaste et diversifié.

3.3 La délégation des actes

Un autre mécanisme proposé par le Code des professions vise à assouplir les définitions trop rigides des champs d'exercice: il s'agit de la délégation des actes. La délégation permet de déterminer, par voie de règlement, quels actes, parmi ceux qui sont exclusifs à un groupe de professionnels,peuvent, à certaines conditions, être légalement et en toute sécurité posés par d'autres personnes.

La législation actuelle ne permet la délégation que pour 7 corporations professionnelles d'exercice exclusif. L'Office, dans son rapport sur "La réglementation des honoraires professionnels dans la pratique privée", a recommandé que ce pouvoir soit étendu aux 21 corporations d'exercice exclusif.

Si cette recommandation était acceptée, il deviendrait possible à l'arpenteur-géomètre, par exemple, de déléguer certains actes sur lesquels il n'exerce actuellement qu'une surveillance plus ou moins lointaine, ainsi que les responsabilités qui en découlent.

3.4 Profils variés de formation

Enfin, sur le plan de la formation, l'Office prête une grande attention à la reconnaissance d'équivalences de diplôme et de formation. Les corporations professionnelles ont, en effet, le pouvoir de reconnaître une équivalence de formation en vue d'accepter comme membres des personnes qui, tout en ne détenant pas un diplôme délivré par un établissement situé au Québec et reconnu comme donnant ouverture à un permis, possèdent la compétence nécessaire à la pratique d'une profession. Cette reconnaissance de l'équivalence permet de considérer des profils d'apprentissage variés comme donnant accès aux corporations, ce qui constitue un enrichissement pour les professions. Ainsi, les architectes acceptent dans leurs rangs des personnes qui, à condition qu'elles soient compétentes et aient l'expérience requise, n'ont pas suivi le programme universitaire régulier.

Dans le même esprit, l'Office s'est déjà prononcé maintes fois - notamment dans son avis au ministre responsable de l'application des lois professionnelles sur le "Rapport final de l'Opération sciences de la santé - en faveur d'un décloisonnement des niveaux

collégial et universitaire, afin que les diplômés du secteur professionnel de niveau collégial puissent avoir directement accès à l'université.

Conclusion

De l'avis de l'Office, les quelques mesures que je viens d'énumérer vont dans le sens d'un agencement harmonieux des tâches et des relations entre les professions, anciennes et nouvelles, exerçant dans des champs verticalement ou horizontalement connexes.

L'analyse à laquelle a procédé l'Office révèle, vous en conviendrez, qu'il reste plusieurs difficultés à surmonter avant d'atteindre ce résultat.

L'aplanissement de ces difficultés, l'Office en est conscient, n'est pas lié uniquement à la mise en application de mesures d'ordre technique ou juridique, mais davantage à l'attitude des personnes ou des groupes concernés.

Office des
Professions
du Québec

930, Chemin Ste-Foy
Québec 6
G1S 2L4

A

THE TECHNICIAN AND THE PROFESSIONAL SYSTEM IN QUÉBEC

André DESGAGNÉ, chairman
of the Office des professions
du Québec

LEGISLATIVE LIBRARY OF ONTARIO
TORONTO
FEB 27 1981
RECEIVED

A speech given at the
Third Colloquium on Survey Education,
held in Québec City,
October 19, 1977

INTRODUCTION

It was with pleasure that I agreed, in my capacity as chairman of the *Office des professions*, to take part in this colloquium on survey education. The pleasure is all the greater since the theme of this final session, "The place of the technician in the professional world of tomorrow", reflects the chief concerns of the *Office*.

Several of the groups which have asked us for professional corporation status under the provisions of the Professional Code have been made up of technicians.

When presented with these requests, the *Office des professions* must not only decide whether professional self-government should, in the public interest, be granted. It must also consider the repercussions that creating a professional corporation will have on the fields of practice of related professions. More generally, it must consider the place occupied by the groups in question among the other producers of goods and services. It is within this larger framework that I would like to discuss today's theme.

I thought I would begin by describing the historical context in which the technician first appeared. Then I would like to touch on certain problems arising from the work structure as it is currently set up. And finally, I will list some of the means which might help the different professional groups to harmonize their activities.

1.0 The origin of the technician in the labour force

Nowadays the technician's contribution to the production of all kinds of goods and services is indispensable. In the health services sector, for example, where the physician used to be able to act on his own, there are now 20 professions recognized by the Professional Code, including several made up of technicians. To ensure that his patients receive complete care, the physician must make use of the services of nurses, nursing assistants, medical technologists, radiology technicians, and many others.

The work of the technician was made necessary by the Industrial Revolution and the growth of science and technology.

It was the Industrial Revolution that replaced traditional techniques, where the independent worker controlled all phases of production, with a new method of production based on the division of labour.

The simultaneous development of science and technology also helps to explain the appearance of the technician in the work structure: the more specialized a given field becomes, the more likely it is to use applied technology. In the real estate appraisal field, for example, research on the factors affecting the value of real and immoveable property led to the development of appraisal techniques.

Technical teaching, consequently, underwent a remarkable evolution. Québec, acting on the Tremblay and Parent reports, set up a network of General and Vocational Colleges, known as Cegeps (*Collèges d'enseignement général et professionnel*), which turned out in greater numbers the various types of technicians required by the labour market.

2.0 Problems arising from the work structure

The technician has taken his place in the production process, and his right to that place cannot be challenged. But the difficulty of integrating him into the work structure underlines certain problems, which arise from the way in which work is divided.

One way of apportioning work leads to the establishment of a work hierarchy, which entails "vertical" relationships between people on different rungs of the production ladder.

In the professional sector, there are problems involving not only the division of work between workers at the different levels but also the sharing of responsibility.

For example, an engineer is responsible not only for his own work, but also for that done by people using his plans and specifications. Conflicts may arise over the definition of acts which these people are to perform.

But division of work is not limited to the vertical plane. "Horizontally", professions with the same autonomy and the same responsibilities have for a long time been dealing with a similar situation. Defining areas of practice in the financial field, for instance, has caused tensions between the accounting and legal professions. Appraisal of farmland and woodland has brought agrologists, forest engineers, and chartered appraisers into conflict. Architects argue with engineers, lawyers with notaries, on the limits of their respective jurisdictions. The same problems which have afflicted the long-established professions are now cropping up among groups of technicians whose fields are related, and such problems may become more acute in the future.

It is not interprofessional relations alone which are affected by the appearance of a large number of new professions. Other aspects of the production and consumption of professional services, such as versatility within the labour force and the adaption of services to the needs of

consumers, must also be taken into account. What, for instance, are the effects of specialized training and of compartmentalization of services on the mobility and versatility of professionals?

Furthermore, being obliged to consult several professionals for one service may annoy the consumer. It is worth pondering the fact that health care is frequently criticized on the grounds that the patient is treated in "bits and pieces". Can the availability and high quality of extremely specialized services be ensured without excessive subdivision of the work?

The *Office des professions* is interested in all these questions, which have led it to propose measures aimed at reducing the effects of excessive compartmentalization, on the horizontal plane as well as the vertical.

3.0 Some solutions to the problem

A report entitled "The Evolution of Professionalism in Québec", which was published by the *Office* in 1976, drew attention to a number of phenomena,

notably the rapid expansion of knowledge and the accompanying specialization of work.

On the basis of these observations, the *Office* indicated measures it felt were likely to encourage the adaption of professional corporatism to the new conditions of the labour market, and the harmonizing of activities of different groups practising in the same areas or in related areas.

3.1 Reserved titles

In particular the *Office* recommended to the Government that, instead of making new corporations exclusive, it grant them the right to use reserved titles.

The members of an exclusive profession — physicians, for example — have the right to total control of the market. Enforcement is, however, becoming increasingly complicated as new professions grow up within fields of knowledge that were once covered by a single corporation.

A reserved title, on the other hand, leaves the field of activity open, while identifying those practitioners whose competence has been recognized by a professional corporation. In this way, useless barriers are not set up between the professions, and the client remains at liberty to choose the practitioner who seems to him best qualified to provide the desired services; he will tend to select a member of a professional corporation if the practitioners who belong to it offer the best service.

3.2 Regrouping of professionals

The *Office* feels that regrouping of professional associations or corporations would not only avoid the erection of unnecessary barriers between the professions, but also could prevent excessive compartmentalization in certain fields of activity.

If it were to recommend such regrouping to the Government, the *Office* would theoretically have the choice of two formulas: vertical regrouping or horizontal regrouping. The first type would place

the surveying technician and the land surveyor, for example, or the doctor and the nurse, in the same corporation. This however raises the problem of defining acts which may be performed by practitioners who, though members of the same corporation, have reached different levels of training. Furthermore, vertical unification could be a serious hindrance to multidisciplinary work.

In the study it is currently carrying out on the advisability of recognizing the Corporation of Professional Technicians under the provisions of the Professional Code, the *Office* comes out in favour of horizontal unification. This formula, which pools human and financial resources, seems likely to encourage a more efficient structuring of the corporation, and to allow its members a reasonable degree of versatility. Nevertheless, the disadvantages of this approach should not be underestimated. It would make it difficult for people whose academic training was at the cegep level to have access to a university-level corporation, even though they fulfilled the experience and competence requirements; equally, due to the broad and diversified area in which members would be practising, it would be difficult for a corporation structured along these lines to ensure that they conformed to its standards of competence.

3.3 Delegation of acts

The Professional Code proposes another mechanism to make definitions of areas of practice less rigid, and that is the delegation of acts. Delegation, by means of regulation, determines which acts among those exclusive to a professional group, may under certain conditions be legally and safely performed by persons outside the group.

Present legislation allows only seven of the exclusive professional groups to delegate acts. The *Office*, in its report entitled "Regulating Professional Fees in Private Practice", has recommended that this authority be extended to all 21 exclusive corporations.

If this recommendation were accepted, it would be possible for a land surveyor, for example, to delegate certain acts that require only his more or less casual supervision, and also the responsibilities these acts entail.

3.4 Varied training profiles

The *Office* pays close attention to the recognition of equivalent diplomas and training. Professional corporations have the authority to accept as members those persons who do not have a diploma issued by an institution in Québec and recognized as leading to a licence, but who do have the necessary competence for professional practice. Through recognition of equivalent training, access to the corporations is opened to a wide range of backgrounds, which enriches the professions. In this way, architects can admit to their ranks someone who may not have taken the regular university courses, as long as he has the required competence and experience.

Similarly the *Office* has already and often — most notably in giving its opinion on the "*Rapport final de l'Opération sciences de la santé*" to the minister responsible for the application of laws governing professionals — expressed its support

for an end to the split between the cegep and the university levels. This would enable graduates from the cegep vocational sector to have direct access to the university.

CONCLUSION

The *Office des professions* feels that the measures which I have just listed could both simplify the division of work and harmonize the relations between the professions, whether long-established or newly created, that practise in vertically or horizontally connected fields.

You will agree, I am sure, that the analysis made by the *Office* shows there are plenty of obstacles to be overcome before this goal is reached.

The removal of these obstacles, as the *Office* is well aware, does not rest solely with the introduction of technical or judicial measures, but also, and even more with the attitudes of the people and the groups involved.